

**AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM**

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number

497-0357

2. Contract/Grant Number

497-C-00-98-00045-00

3. Publication Date

April 2003

4. Document Title/Translated Title

Analisis *Cost-Benefit* Kehadiran Pengecer Besar (Cost-Benefit Analysis of Large Retailers' Presence) (in Indonesian)

5. Author (s)

1. AKADEMIKA – Center for Public Policy Analysis
2. Edy Priyono, et.al.
3.

6. Contributing Organization (s)

Nathan/Checchi Joint Venture/PEG Project

7. Pagination

30

8. Report Number

PEG 149

9. Sponsoring A.I.D. Office

ECG, USAID/Jakarta

10. Abstract (optional - 250 word limit)

This study was done on a PEG Project small grant. Its purpose was:
- To review current and upcoming government regulations on the retailing business, both at central and local levels, especially regarding the procedure for getting licenses for the business.
- To collect information about the perception, response and changing practices of retailers on the changing situation after the decentralization policy was implemented.
- To predict problems and opportunity for retailing business in the decentralization era, both for domestic and foreign investors.

11. Subject Keywords (optional)

1. Indonesia	4.
2. Retail trade	5.
3. West Java	6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official

C. Stuart Callison, Chief of Party
e-mail: stu@pegasus.or.id

14. Telephone Number

011-62-21-391-1971

15. Today's Date

January 13, 2004

.....DO NOT write below this line.....

16. DOCID

17. Document Disposition

DOCRD [] INV [] DUPLICATE []

Final Report

**ANALISIS *COST-BENEFIT*
KEHADIRAN PENGECEK BESAR**

Oleh:

Edy Priyono
Tata Tachman
Hendratno
Mundiharno
Gatot Arya Putra

AKADEMIKA - Center for Public Policy Analysis

Jl. Dasa Darma 24
Perum Bumi Bekasi Baru, Rawalumbu, Bekasi
Telp/Fax: (021) 925 1815
Email: akademika@dnet.net.id

bekerjasama dengan

**Partnership for Economic Growth (PEG)*
United States Agency for International Development
(USAID)
2003**

* PEG adalah sebuah proyek dengan dana United States Agency for International Development (USAID). Pandangan-pandangan yang tercantum dalam laporan ini berasal dari pandangan penulis dan tidak semestinya berasal dari USAID, Pemerintah Amerika Serikat ataupun Pemerintah Indonesia.

Daftar Isi

	<u>Hal</u>
Daftar Isi	
Bab 1	1
Pendahuluan	1
1.1. Isyu Kebijakan (<i>Policy Issues</i>)	1
1.2. Tujuan Studi	5
1.3. Metodologi	5
Bab 2	9
Anatomi Bisnis Perdagangan Eceran dan Kebijakan Pemerintah	9
2.1. Pelaku Pasar	9
2.2. Anatomi Persaingan	12
2.3. Kebijakan Pemerintah	14
Bab 3	19
Dampak Keberadaan Pengecer Besar	19
3.1. Informasi dari Pengecer Kecil	19
3.2. Informasi dari Konsumen	24
3.3. Informasi Lain	28
3.4. Sintesis tentang Dampak Keberadaan Pengecer Besar	28
Bab 4	30
Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan	30
4.1. Kesimpulan	30
4.2. Rekomendasi Kebijakan	31

Bab 1.

Pendahuluan

1.1. Isyu Kebijakan (*Policy Issues*)

Perkembangan bisnis perdagangan eceran (ritel) di Indonesia mengalami perubahan yang signifikan sejak dikeluarkannya Keppres 96/2000 (yang kemudian diperbaharui dengan Keppres 118/2000) tentang “Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan Tertentu bagi Penanaman Modal”. Pada intinya Keppres tersebut, untuk sektor perdagangan, mengeluarkan bisnis perdagangan eceran skala besar (*mall, supermarket, department store*, pusat pertokoan/perbelanjaan) dan perdagangan besar (*distributor/ wholesaler*, perdagangan ekspor dan impor) dari *negative list* bagi penanaman modal asing (PMA).

Sejak saat itu, peta persaingan dalam bisnis perdagangan eceran berubah total. Investor asing mulai masuk ke Indonesia untuk menanamkan modalnya di bidang perdagangan eceran, sehingga pelaku bisnis ritel semakin beragam. Di sisi lain, investor domestik juga mulai mengembangkan bisnisnya. Dilihat dari skala usaha, pelaku bisnis ritel di Indonesia saat ini bisa dikelompokkan menjadi empat, yaitu: (1) kelompok grosir dan *hypermarket*, (2) kelompok *supermarket*, (3) kelompok *minimarket* modern, dan (4) kelompok pengecer kecil tradisional.

Kehadiran pengecer besar merupakan dilema bagi para pengambil kebijakan. Di satu sisi, sangat diyakini bahwa pengecer besar memberikan keuntungan bagi konsumen. Kehadiran pengecer besar memberikan pilihan yang semakin banyak bagi konsumen dalam membeli barang. Tidak jarang, tetapi tidak selalu, pengecer besar mampu menawarkan barang dengan harga yang lebih rendah dibandingkan harga yang ditawarkan oleh pengecer kecil kepada konsumen. Selain itu, pengecer besar yang biasanya berlokasi di pasar modern biasanya memberikan kenyamanan (*convenience*) berbelanja bagi konsumen. Akan tetapi, di sisi lain, kehadiran pengecer besar diduga berdampak negatif bagi eksistensi pengecer kecil. Dengan asumsi adanya keterbatasan daya beli konsumen, berbagai keuntungan yang dinikmati oleh konsumen seiring dengan kehadiran pengecer besar berimplikasi pada turunnya minat konsumen untuk membeli barang kepada pengecer kecil. Pada gilirannya, pengecer kecil diduga akan mengalami kemunduran usaha dan akhirnya bisa mengarah kepada kebangkrutan. Dengan kata lain, dilema bagi penentu kebijakan muncul karena adanya perbedaan kepentingan antara konsumen dengan pengecer kecil.

Oleh karena itu, salah satu pertanyaan sentral dalam studi ini adalah: **Benarkah kehadiran pengecer besar memang berdampak negatif terhadap kinerja usaha pengecer kecil?** Pertanyaan ini akan bisa dijawab jika terlebih dahulu diketahui anatomi hubungan antara konsumen dengan pengecer besar dan pengecer kecil, dan selanjutnya sifat hubungan antara pengecer besar dengan pengecer kecil. Apakah konsumen menganggap pengecer besar sebagai komplemen terhadap kebutuhan berbelanja mereka, atautkah sebagai substitusi? Pertanyaan ini kurang lebih senada dengan pertanyaan apakah memang terjadi persaingan antara pengecer besar dengan pengecer kecil, atautkah justru terjadi komplementaritas di antara mereka? Jika hubungan antara keduanya adalah substitusi (atau terjadi kompetisi), barulah kemudian penting untuk dilihat dampak keberadaan pengecer besar terhadap kinerja usaha pengecer kecil. Sebaliknya, jika hubungan antara keduanya adalah komplemen atau saling melengkapi, maka tidak relevan untuk mengukur dampak keberadaan pengecer besar terhadap kinerja usaha pengecer kecil.

Dilema tersebut di atas juga melibatkan *stakeholder* lain yang secara langsung terkait dengan keberadaan pengecer besar. Yang pertama adalah produsen penghasil barang dan pedagang besar (*wholesaler*). Untuk keperluan studi, keduanya disebut sebagai pemasok (*supplier*), karena berfungsi untuk menyediakan barang bagi pengecer untuk kemudian dijual kepada konsumen. Dengan adanya pengecer besar, *supplier* memiliki lebih banyak pilihan dalam memasok barang, sehingga bisa diduga keberadaan pengecer besar akan memberikan dampak terhadap kinerja usahanya. Selanjutnya, kehadiran pengecer besar memberikan kesempatan kerja baru bagi tenaga kerja di sekitar pengecer besar. Paling tidak, kehadiran pengecer besar memberikan pilihan lebih banyak dalam bekerja dan tidak tertutup kemungkinan mampu memberikan upah yang lebih tinggi dibandingkan dengan sebelumnya.

Dalam kondisi demikian, pertanyaannya adalah: **Apa dampak kehadiran pengecer besar terhadap pemasok barang dan juga terhadap tenaga kerja?** Bersama dengan pertanyaan pertama (tentang dampak keberadaan pengecer besar terhadap konsumen dan pengecer kecil), jawaban atas pertanyaan tersebut akan memberikan gambaran yang lebih komprehensif tentang biaya dan manfaat (*cost and benefit*) kehadiran pengecer besar. Disebut komprehensif, karena kehadiran pengecer besar akan dilihat dampaknya terhadap berbagai pihak yang terkait dengannya. Informasi seperti inilah yang selayaknya menjadi bahan pertimbangan utama ketika pemerintah akan mengambil keputusan tentang kebijakan apa yang perlu diterapkan dalam bidang perdagangan eceran, khususnya yang terkait dengan kehadiran pengecer besar.

Sesungguhnya kebijakan pemerintah yang terkait dengan perdagangan eceran sudah ada. Masalahnya adalah, ada indikasi bahwa kebijakan pemerintah di bidang perdagangan eceran tidak efektif di lapangan. Ilustrasinya, di lapangan tidak pernah ada kejelasan antara fungsi perdagangan eceran (*retailing*) dengan fungsi grosir atau pedagang besar (*wholesaling*). Padahal, di atas kertas sudah jelas, bahwa grosir hanya boleh menjual ke pedagang pengecer (*retailer*), sedangkan pengecer menjual langsung kepada konsumen. Di lapangan, ada beberapa grosir yang juga melayani konsumen atau melakukan fungsi *retailing*. Pertanyaannya adalah: **Mengapa kebijakan pemerintah tersebut tidak efektif?**

Sudah disebutkan di atas, bahwa ada dilema yang dihadapi oleh pemerintah sebagai penentu kebijakan. Dalam praktek, terdapat keraguan untuk mengeluarkan kebijakan yang pada intinya membatasi pertumbuhan pengecer besar (yang paling disarankan adalah adanya kebijakan *zoning* yang mengatur lokasi pengecer besar). Keraguan tersebut timbul akibat ketidakyakinkan atas sifat hubungan antara pengecer besar dengan pengecer kecil, serta akibat ketidakjelasan biaya dan manfaat kehadiran pengecer besar. Sebagai ilustrasi, kalau memang pengecer besar merupakan “*predator*” bagi pengecer kecil, maka usulan tentang kebijakan *zoning*¹ akan mendapatkan justifikasi. Sebaliknya, jika tidak terjadi persaingan antara pengecer besar dengan pengecer kecil (apalagi kalau terjadi komplementaritas), maka kebijakan *zoning* menjadi tidak relevan. Dari sisi kebijakan, pertanyaannya kemudian adalah: **Kebijakan apa yang cocok untuk mengatur keberadaan pengecer besar dan pengecer kecil?**

Sebagai perbandingan, Thailand mencoba mengatur kegiatan bisnis perdagangan eceran melalui UU Usaha Retail (*Royal Decree for Retail Act*). Pada dasarnya, UU tersebut mengatur empat hal, yaitu:

1. Penggolongan usaha retail: Mendefinisikan secara jelas apa yang dimaksud dengan bisnis ritel berikut pengelompokannya.
2. Zona usaha retail: Ada lima zona, dan *hypermarket* hanya boleh dibuka di zona 4 dan 5. Selain itu, juga ada larangan bagi *supershop* (supermarket) untuk didirikan di daerah padat lalu lintas.
3. Jam buka: Ada jam-jam tertentu yang terlarang bagi pengecer besar untuk membuka gerainya.

¹ Kebijakan zoning pada prinsipnya mengatur agar ada wilayah tertentu yang tertutup bagi pengecer besar.

4. Harga Barang: Pemerintah berupaya untuk membuat pengecer kecil tetap kompetitif dari segi harga. Untuk itu, didirikan sebuah badan usaha milik negara (BUMN) yang berfungsi sebagai distributor bagi para pengecer kecil.

Pertanyaannya adalah: Apakah yang dilakukan Thailand itu cukup “baik”? Kalau ya, apakah kebijakan seperti itu bisa direplikasi di Indonesia? Ada dua persoalan yang patut dicermati dalam hal ini, yaitu status produk hukum untuk mengatur perdagangan eceran (harus Undang-Undang, atau cukup dengan Peraturan Pemerintah atau Keppres) serta isi (*content*) peraturan itu sendiri.

Isyu tentang kebijakan apa yang cocok untuk mengatur bisnis perdagangan eceran akan semakin relevan ketika dikaitkan dengan kebijakan Otonomi Daerah. Di era otonomi daerah, sektor perdagangan merupakan salah satu kewenangan yang diserahkan kepada daerah (kabupaten/kota). Implikasinya, Daerah akan memainkan peranan yang sangat signifikan dalam formulasi dan implementasi kebijakan perdagangan eceran. Dalam kondisi demikian, informasi tentang kebijakan yang cocok bagi perkembangan perdagangan eceran akan sangat bermanfaat bagi para penentu kebijakan di Daerah.

1.2. Tujuan Studi

Secara umum, studi ini bertujuan untuk melakukan analisis biaya-manfaat terhadap keberadaan pengecer besar untuk sampai kepada sebuah kesimpulan tentang dampak keberadaan pengecer besar di Indonesia. Secara spesifik, tujuan studi ini adalah:

1. Melakukan *assesment* terhadap kebijakan pemerintah (khususnya Departemen Perindustrian dan Perdagangan) di bidang perdagangan eceran, khususnya yang menyangkut keberadaan pengecer besar.
2. Mengidentifikasi anatomi persaingan bisnis ritel di Indonesia, khususnya terkait dengan hubungan antara pengecer besar dengan pengecer kecil.
3. Mengidentifikasi pihak-pihak yang terkait dengan keberadaan pengecer besar, dan kemudian melakukan penilaian terhadap *net benefit* (*benefit* dikurangi dengan *cost*) yang dinikmati oleh setiap agen.
4. Menarik kesimpulan tentang *net benefit* secara keseluruhan dari kehadiran pengecer besar.
5. Menyusun serangkaian rekomendasi kebijakan, terutama berdasarkan hasil perhitungan biaya dan manfaat

1.3. Metodologi

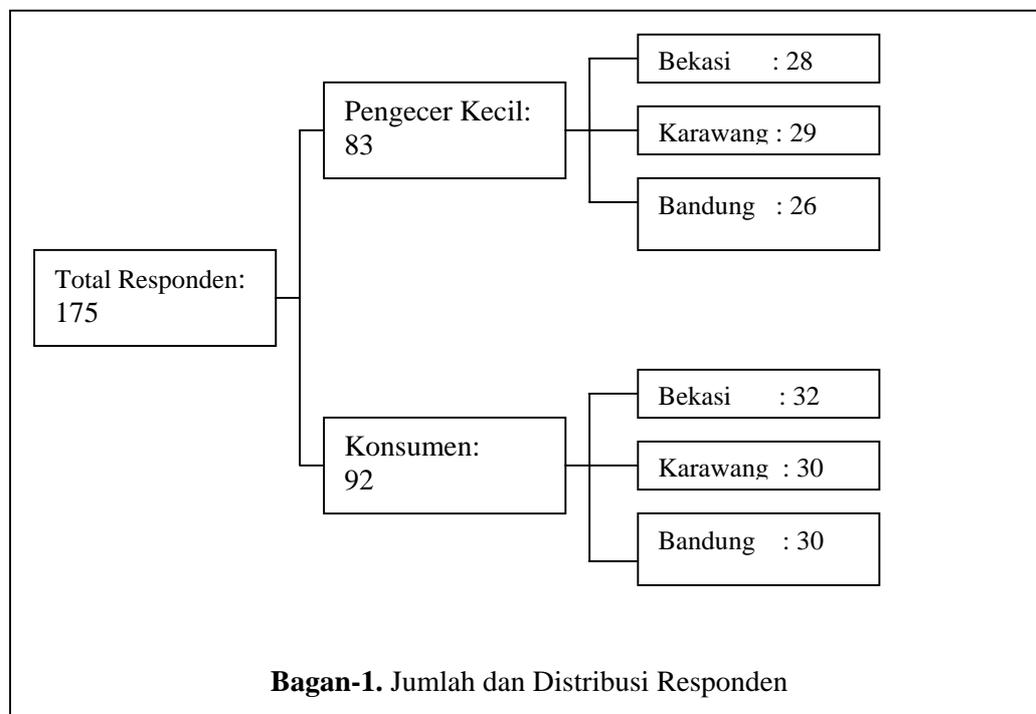
1.3.1. Lokasi Studi

Studi ini dilakukan di tiga daerah di Propinsi Jawa Barat, yaitu: Bekasi, Karawang dan Bandung. Bandung merupakan representasi kota yang relatif besar. Sementara itu, Bekasi merupakan representasi “kota satelit” yang menjadi “daerah penyangga” bagi kota besar, sedangkan Karawang merupakan representasi kota kecil yang sedang berkembang. Dengan komposisi daerah seperti itu, studi ini diharapkan mampu memberikan gambaran tentang situasi yang lebih luas dibandingkan dengan daerah survainya itu sendiri.

1.3.2. Responden

Studi ini merupakan kombinasi antara analisis data sekunder dengan analisis data primer. Analisis data sekunder dilakukan melalui *desk study* terhadap berbagai dokumen kebijakan pemerintah yang terkait dengan perdagangan eceran. Analisis data sekunder juga dilakukan melalui *content analysis* terhadap berbagai artikel dan berita di media massa (khususnya koran “Bisnis Indonesia”) yang relevan dengan topik penelitian.

Sementara itu, analisis data primer dilakukan berdasarkan data yang dikumpulkan langsung dari responden di lapangan. Jumlah dan distribusi responden dalam studi ini dapat dilihat dalam **Bagan-1**.



1.3.3. Metode Analisis Biaya dan Manfaat

Analisis biaya manfaat diawali dengan identifikasi terhadap berbagai pihak yang terkait dengan keberadaan pengecer besar. Hasil identifikasi menunjukkan berbagai pihak yang diduga terkait adalah sebagai berikut:

1. Pengecer kecil: Hubungannya bisa positif (sebagai komplemen dengan pengecer besar) atau negatif (sebagai pesaing bagi pengecer besar)
2. Supplier: Sebagai pemasok barang kepada pengecer besar (juga kepada pengecer lain)
3. Konsumen: Sebagai pembeli barang yang dijual pengecer besar (dan juga pengecer lain)
4. Pemerintah: Sebagai penerima pajak dan retribusi dari kegiatan operasional pengecer besar (dan juga pengecer lain). Di samping itu, pemerintah juga berfungsi sebagai penyedia pelayanan publik bagi masyarakat.
5. Masyarakat: Sebagai penyedia tenaga kerja bagi pengecer besar, juga sebagai konsumen barang publik yang disediakan oleh pemerintah

Berdasarkan identifikasi tersebut, disusun indikator untuk melihat *net benefit* setiap agen seperti yang ditampilkan oleh **Tabel 1.1**. Sebagaimana terlihat dalam Tabel 1.1, ada sebuah asumsi penting yang digunakan dalam studi ini. Asumsi yang dimaksud adalah bahwa segala kenyamanan atau ketidaknyamanan yang dinikmati/diderita oleh masyarakat dikompensasi melalui perubahan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Sebagai contoh, jika terjadi kemacetan akibat kehadiran pengecer besar, maka diasumsikan bahwa pemerintah akan menggunakan penerimaan pajak dari pengecer besar untuk membangun prasarana jalan guna mengatasi masalah kemacetan lalu lintas tersebut.

Sementara itu, *net benefit* yang dinikmati oleh pengecer besar dianggap sama besar dengan *net benefit* pengecer kecil, tetapi dengan arah yang berbeda sehingga saling menghilangkan. Sebagai ilustrasi, jika keberadaan pengecer besar memang menyebabkan penurunan omzet pengecer kecil, maka yang terjadi sebenarnya adalah adanya perpindahan nilai omzet tertentu dari pengecer kecil ke pengecer besar.

Tabel 1.1.
Metode Penghitungan “Net Benefit” yang Dinikmati Setiap Agen

Agen	Indikator Cost-Benefit	Cara Pengukuran Net Benefit
Pengecer kecil	Perubahan omzet	Selisih omzet sebelum dan sesudah ada Pengecer Besar
Pengecer besar	(Perubahan) omzet	(Perubahan) omzet
Supplier	Perubahan omzet	Selisih omzet sebelum dan sesudah ada Pengecer Besar
Konsumen	Consumer Surplus	Selisih harga (Pengecer Besar – Pengecer Kecil) dikalikan jumlah barang yang dibeli
Masyarakat umum	Perubahan pelayanan publik	Diasumsikan saling menghilangkan dengan net benefit pemerintah
Pemerintah	Pajak/retribusi	Diasumsikan saling menghilangkan dengan net benefit masyarakat

Dengan adanya dua asumsi di atas, secara konseptual total *net benefit* akibat kehadiran pengecer besar merupakan penjumlahan antara *net benefit* yang dinikmati supplier ditambah dengan *net benefit* yang dinikmati oleh konsumen (*consumer's surplus*). Perlu dicatat, bahwa di luar *net benefit* yang sifatnya finansial, juga terdapat faktor-faktor non-finansial, misalnya kenyamanan berbelanja yang dinikmati oleh konsumen.

Bab 2.

Anatomi Bisnis Perdagangan Eceran dan Kebijakan Pemerintah

2.1. Pelaku Pasar

Saat ini, pangsa pasar perdagangan eceran di Indonesia diperkirakan mencapai Rp 600 triliun setahun. Dari potensi sebesar itu, pengecer besar diperkirakan mempunyai pangsa (share) pasar sebesar 20%. Dengan kata lain, gambaran umum di Indonesia masih menunjukkan dominasi pengecer kecil/tradisional dalam kancah bisnis perdagangan eceran.

Seperti disampaikan di bagian terdahulu, ada empat kelompok pemain dalam pasar perdagangan eceran di Indonesia, tiga di antaranya merupakan pengecer besar atau modern (non-tradisional). Kelompok pertama adalah grosir atau hypermarket seperti yang ditunjukkan oleh **Tabel 2.1**. Tabel ini menunjukkan bahwa pemain di kelompok grosir atau *hypermarket* relatif sangat sedikit, karena grosir atau *hypermarket* biasanya hanya ada di kota-kota besar. Perlu juga dicatat, bahwa Makro dan Goro merupakan grosir yang juga melayani konsumen secara langsung, atau memainkan fungsi sebagai pengecer.

Tabel 2.1.
Pelaku Bisnis Perdagangan Eceran Kelompok Grosir/Hypermarket

Nama Perusahaan	Nama Gerai	Jml Gerai
PT. Alfa Retailindo	Alfa	27
PT. Makro Indonesia	Makro	12
PT. Carrefour Indonesia	Carrefour	9
PT. Goro Batara Sakti	Goro	5
PT. Hero Supermarket	Giant	1
Total		54

Kelompok kedua adalah pengecer besar seperti yang diperlihatkan Tabel 2.1. Tabel tersebut menunjukkan, bahwa paling tidak ada 10 perusahaan bergerak di bidang perdagangan eceran yang bisa dikategorikan sebagai pengecer besar/menengah dengan jumlah gerai keseluruhan sekitar 500². Tabel 3.1 menunjukkan bahwa ada tiga pengecer yang memiliki gerai dalam jumlah yang relatif banyak, yaitu Hero (77 gerai), Matahari (79

² Sebenarnya masih ada pengecer besar lain yang belum masuk dalam tabel, seperti AMPM dan Circle K.

gerai) dan Ramayana (80 gerai)³. Ketiga perusahaan tersebut sudah menjadi perusahaan terbuka (*go public*).

Tabel 2.2.
Pelaku Bisnis Perdagangan Eceran Skala Besar dan Menengah

No	Perusahaan	Nama Gerai	Jumlah Gerai
1	PT. Panen Lestari Internusa	Sogo	4
2	PT. Metropolitan Retailmart	Metro	4
3	PT. Carrefour Indonesia	Carrefour	9
4	PT. Akur Pratama	Yogya Toserba	3
5	PT. Rimo Catur Lestari	Rimo	7
6	PT. Pasaraya Nusakarya	Pasaraya Grande	2
7	PT. Matahari Nusa Prima Tbk.	Matahari	79
8	PT. Hero Supermarket Tbk.	Hero	77
9	PT. Ramayana Lestari Sentosa Tbk.	Ramayana	80
10	PT. Ahold Indonesia	Tops**	22
11	PT. Aneka Maju Terus	Pojok Busana	36
12	PT. Bangun Tetap Prima	Rumah Matahari	6
13	PT. Kage Dwijaya	Diamond	2
14	PT. Keris Gallery	Keris Gallery	27
15	PT. Lion Super Indo	Superindo	15
16	PT. Lotus Retailindo	Lotus	4
17	PT. Metro Exim Indonusa	Metro Gateway	103
18	PT. Millenia Buana Retail	Millenia	6
19	PT. Sarinah (PERSERO)	Sarinah	10
20	PT. Boga Catur Rata	Kem Chicks	1
	TOTAL		497

Sumber: Bisnis Indonesia dan Aprindo (Asosiasi Pengusaha Ritel Indonesia)

** : Tops akan segera diakuisisi oleh Hero dengan nilai Rp 111 milyar (Bisnis Indonesia, 30 April 2003)

Sementara itu, kelompok ketiga adalah kelompok minimarket modern. Tabel 2.3 menunjukkan bahwa pelaku di kelompok ini juga tidak banyak. Akan tetapi, observasi di lapangan menunjukkan bahwa perkembangan kelompok minimarket ini cukup pesat. Kecenderungan di lapangan menunjukkan bahwa minimarket modern masuk ke wilayah perumahan dengan memanfaatkan inkonsistensi pemerintah dalam menerapkan kebijakan tata ruang dan peruntukan lahan. Sangat mudah diamati, bahwa banyak minimarket modern yang berlokasi di lahan yang sebenarnya (atau sebelumnya) merupakan lahan perumahan.

Hal lain yang perlu dicermati berkaitan dengan keberadaan minimarket moden adalah sistem operasi waralaba. Pada posisi Juli 2002, 212 dari sekitar 700 gerai Indomaret

³ Meskipun dari sisi jumlah outlet cukup besar, outlet Metro Gateway biasanya berukuran relatif kecil (dibandingkan Hero, Matahari dan Ramayana).

merupakan gerai yang dikelola dengan sistem waralaba (*franchising*). Sistem waralaba juga dipakai oleh Alfamart, tetapi tidak seintensif Indomaret (hanya 30 gerai pada posisi Juli 2002). Sistem waralaba ini diperkirakan akan semakin berkembang di masa mendatang. Adanya sistem waralaba menimbulkan “persoalan” dalam hal pendefinisian pengecer besar dan kecil, karena gerai waralaba dimiliki oleh *franchisee* yang bisa dikelompokkan sebagai investor kecil (meskipun terkait dengan *franchisor* yang merupakan investor besar). Di negara-negara maju, *franchisee* dikategorikan sebagai usaha kecil-menengah (UKM), tetapi kecenderungan di Indonesia sampai saat ini adalah memasukkan gerai waralaba sebagai bagian dari pengecer besar.

Tabel 2.3.
Perusahaan Perdagangan Eceran Mini Market Modern di Indonesia, 2003

Nama Perusahaan	Nama Gerai	Jml Gerai
PT Indomarco Prismatama	Indomaret	707
PT Subur Alfatria Trijaya	Alfamart	400
PT Hero Supermarket	Star Mart	32
Koperasi Jalan Sejahtera	Warung JK	40
PT Waserta Jaya	Waserda Jaya	9
TOTAL		1.188

Sumber: Bisnis Indonesia

Dilihat dari segi jumlah pelaku, dan juga jumlah gerai, terlihat bahwa pengecer besar atau modern masih relatif sedikit dibandingkan dengan luas wilayah Indonesia. Melihat kenyataan ini, estimasi angka 20% pangsa pasar perdagangan eceran yang dikuasai oleh pengecer besar merupakan angka yang masuk akal, bahkan tidak tertutup kemungkinan merupakan angka maksimal.

2.2. Anatomi Persaingan

Anatomi persaingan bisnis ritel di Indonesia ditandai oleh terjadi *overlapping* antara bisnis *wholesaling* (grosir) dengan *retailing* (eceran). Telah disinggung beberapa kali di bagian terdahulu, ada beberapa grosir yang juga melayani konsumen secara langsung atau memainkan peranan sebagai pengecer. Hal ini terlihat jelas dalam kasus Goro dan Makro. Khusus untuk Makro, meskipun ada mekanisme kartu anggota, tetapi pada kenyataannya

konsumen individual (bukan pengecer) bisa menjadi anggota dan dilayani oleh Makro. Oleh karena itu, Makro tetap dikategorikan sebagai grosir yang juga memainkan fungsi pengecer.

Adanya tumpang tindih ini menyebabkan para pengecer tidak hanya bersaing antar mereka, tetapi juga bersaing dengan grosir yang juga bertindak sebagai pengecer. Hal ini menimbulkan pertanyaan seputar keadilan (*fairness*) dalam persaingan tersebut, karena grosir memiliki akses langsung ke produsen yang lebih besar dibandingkan dengan pengecer yang banyak mengakses dari para grosir (bahkan ada pengecer yang membeli barang dari pengecer lain untuk dijual kepada konsumen). Dengan mekanisme seperti itu, dari sisi harga, jelas para grosir lebih kompetitif dibandingkan para pengecer.

Selain itu, anatomi persaingan juga ditandai oleh terjadi persaingan antara hypermarket dengan supermarket. Dalam bahasa berbeda, hal itu bisa dimaknai sebagai persaingan antar pengecer besar. Sebagai ilustrasi, berbagai informasi yang diperoleh oleh peneliti mengindikasikan bahwa Carrefour “mengincar” Hero sebagai target persaingan. Akibatnya, Hero sebagai salah satu pemain utama dalam kancah perdagangan eceran di Indonesia sangat kerepotan menghadapi “serbuan” ini.

Sebagai salah satu strategi menghadapi persaingan antar pengecer besar ini, beberapa pengecer besar (supermarket) kemudian mencoba untuk bermain di pasar menengah ke bawah, atau ikut bermain di tataran hypermarket. Contohnya, Hero kemudian membuka gerai hypermarket Giant, dan juga masuk ke wilayah minimarket melalui Star Mart. Masuknya pengecer besar ke wilayah minimarket ini, menambah minimarker modern yang sudah lama ada seperti Indomaret dan Alfamart, kemudian memicu terjadinya persaingan antara pengecer besar dengan pengecer kecil. Meskipun dari ukuran termasuk kecil, minimarket tersebut dimiliki oleh kelompok atau jaringan pengecer besar sehingga bisa dikategorikan sebagai pengecer besar.

Yang tidak boleh diabaikan adalah persaingan antar pengecer kecil. Hal ini terjadi karena jumlah pengecer kecil juga semakin banyak. Meskipun tidak dilakukan secara sistematis, pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa jumlah pengecer kecil di lingkungan perumahan sangat banyak. Meskipun hampir semua pengecer kecil di lingkungan perumahan menggunakan bangunan rumah (tempat tinggal) sebagai lokasi usaha, kasus ini harus dibedakan dengan yang dilakukan oleh minimarket modern. Untuk kasus pengecer kecil tradisional, pemilik biasanya masih tinggal di lokasi itu, sehingga yang terjadi bukan “alih fungsi lahan”, tetapi “bertambahnya fungsi lahan” karena fungsi sebagai lahan perumahan tidak hilang. Perkembangan jumlah pengecer kecil tradisional menyebabkan para pengecer

kecil juga harus bersaing antar mereka sendiri, selain menghadapi persaingan dari minimarket modern dan pengecer besar.

Dari sisi mekanisme persaingan, ada gejala persaingan tidak sehat dalam bisnis ritel di Indonesia, di luar masalah tumpang tindih antara fungsi grosir dengan pengecer seperti tersebut di atas. Ada sinyalemen terjadi “jual rugi” atau *dumping* oleh pengecer tertentu, sehingga mereka bisa menjual barang dengan harga lebih murah, khususnya melalui berbagai program diskon yang mereka adakan. Akan tetapi, setelah ditelusuri lebih lanjut, pengecer besar bisa melakukan ini karena mereka meminta (dan diberi) diskon oleh pihak produsen (*supplier*). Jika benar demikian, maka praktek seperti itu secara hukum sulit untuk dikategorikan sebagai “jual rugi”.

Gejala persaingan tidak sehat juga ditunjukkan oleh adanya *overspace* di beberapa pasar modern di Jakarta. Di pasar modern yang baru dibangun terdapat kios-kios yang kosong atau terisi seadanya. Ternyata kios-kios itu dibeli oleh pengecer tertentu yang tidak ingin ada pesaing masuk. Untuk itu, para pengecer lama membeli dan kemudian membiarkannya kosong atau terisi seadanya. Hal ini jelas menghambat pengecer lain untuk masuk ke pasar (*entry*), meskipun tidak dengan serta merta bisa dianggap melanggar hukum.

2.3. Kebijakan Pemerintah

Jika berbagai peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dikumpulkan, maka akan ditemukan bahwa berbagai peraturan tersebut mencakup beberapa hal sbb:

a. Pendefinisian perdagangan eceran, khususnya dalam hal perbedaannya dengan pedagang besar/grosir.

Keputusan Menperindag RI Nomor: 23/MPP/Kep/1/1998 tentang “Lembaga-Lembaga Usaha Perdagangan” mendefinisikan pedagang pengecer (*retailer*) sebagai perorangan atau badan usaha yang kegiatan pokoknya adalah melakukan penjualan secara langsung kepada konsumen akhir dalam partai kecil. Dalam SK yang sama, pedagang besar (*wholesaler*) didefinisikan sebagai badan usaha yang bertindak atas namanya sendiri, dan atau atas nama pihak lain menunjuknya untuk menjalankan kegiatan dengan cara membeli, menyimpan, dan menjual barang dalam partai besar secara tidak langsung kepada konsumen akhir. Sementara itu, perkulakan (grosir) adalah perorangan atau badan usaha yang membeli dalam partai besar berbagai macam barang dari berbagai pihak dan menjual partai besar barang tersebut sampai kepada sub-distributor dan/atau pedagang eceran. Dalam Pasal 2 SK tersebut grosir (beserta beberapa lembaga lain) dimasukkan ke dalam kategori pedagang besar.

Terlihat bahwa SK Menperindag 23/1998 dengan jelas membedakan bisnis perdagangan eceran dengan perdagangan besar/grosir. Bahkan, secara eksplisit ada larangan bagi pedagang besar untuk melakukan kegiatan sebagai pengecer (Pasal 6).

Selanjutnya, SK yang sama juga membagi pedagang eceran menjadi dua, yakni pedagang pengecer skala kecil dan pedagang pengecer skala besar. Kriteria pengecer kecil adalah:

- Modal di luar tanah dan bangunan tidak lebih dari Rp 200 juta
- Hanya mempekerjakan beberapa orang atau dikerjakan pemiliknya sendiri dan keluarganya

sedangkan kriteria pengecer besar adalah:

- Modal di luar tanah dan bangunan sekurang-kurangnya Rp 200 juta
- Menggunakan teknologi pemasaran dan pelayanan modern
- Menguasai gudang secukupnya sesuai dengan komoditi yang diperdagangkan
- Menerapkan manajemen modern dalam pengelolaan usahanya.

Terlihat bahwa pendefinisian skala usaha dilakukan dengan cara yang agak “ketinggalan jaman”. Perkembangan mutakhir menunjukkan bahwa banyak sekali minimarket modern (mis: Indomaret dan Alfamart) yang dikelola dengan sistem waralaba (*franchising*). Dengan sistem ini, *franchisee* mengeluarkan modal tak lebih dari Rp 200 juta, sehingga dari sisi permodalan, mereka masuk sebagai pengecer kecil. Akan tetapi, dari sisi manajemen dan ketenagakerjaan, jelas mereka masuk kategori pengecer besar. Oleh karena itu, mengacu kepada SK Menperindag 23/1998, tidak mudah untuk memasukkan minimarket modern ke dalam kelompok pengecer tertentu berdasarkan skala usaha.

b. Pengaturan tentang jam buka bagi pengecer besar

Aturan tentang jam buka bagi pengecer besar bertolak dari asumsi, bahwa pengecer besar merupakan pesaing pengecer kecil, dan oleh karenanya derajat persaingan itu perlu dikurangi akan tidak merugikan yang kecil. SK Menperindag Nomor: 107/MPP/Kep/2/1998 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pasar Modern menyatakan bahwa pasar modern diatur untuk dibuka pada jam 10.00-22.00, kecuali untuk hari besar/libur tertentu. Yang dimaksud dengan pasar modern di sini adalah *mall*, *supermarket*, *department store*, dan *shopping centre* yang pengelolaannya secara modern dan mengutamakan pelayanan dan kenyamanan berbelanja dengan manajemen di satu tangan, bermodal relatif kuat, dan dilengkapi dengan label harga yang pasti.

Aturan ini memang untuk pasar modern, tetapi karena sebagian besar pengecer besar berlokasi di pasar modern, maka peraturan ini pun secara umum berlaku untuk pengecer besar. Meskipun demikian, menyangkut keberadaan minimarket modern sebagaimana disebut dalam butir (a), aturan tentang jam buka ini sulit untuk diberlakukan. Pangkalnya terletak pada kesulitan untuk mendefinisikan apakah lokasi minimarket bisa dikategorikan sebagai pasar modern ataukah tidak. Dilihat secara fisik, lokasi minimarket tidak layak untuk disebut pasar modern, tetapi dari segi pengelolaan jelas minimarket memenuhi kriteria untuk disebut “modern”.

Dari sisi substansi, efektivitas pengaturan jam buka pengecer besar guna melindungi kepentingan pengecer kecil patut dipertanyakan. Pengalaman di beberapa negara lain menunjukkan bahwa konsumen melakukan penyesuaian waktu belanja ke pengecer besar sebagai respon terhadap peraturan seperti itu, bukan dengan beralih ke pengecer kecil. Akibatnya terjadi antrean yang panjang dan kemacetan lalu lintas akibat *rush* yang terjadi menjelang jam tutup pengecer besar. Hal yang sama bisa diamati di beberapa pengecer besar di Indonesia mendekati jam-jam tutup. Singkat kata, kebijakan seperti ini menimbulkan *cost* untuk sesuatu yang tidak jelas benar manfaatnya.

c. Kewajiban bagi pengelola pasar modern untuk bermitra dengan usaha kecil-menengah (UKM)

SK Menperindag No 107/1998 juga memuat aturan tentang kewajiban bagi pasar modern untuk melakukan kerjasama dengan pedagang kecil dan menengah, koperasi serta pasar tradisional. Dengan demikian, dari sisi peraturan ada jaminan bahwa pengecer kecil tidak akan tersisih, bahkan dimungkinkan untuk menikmati *spillover effect*.

Kerjasama antara pasar modern dengan UKM dilakukan dengan cara menyediakan *space* bagi pengecer kecil tradisional untuk menjajakan barangnya. Selain itu, beberapa pengecer besar menjalin kerjasama dengan *supplier* kecil-menengah.

d. Kebijakan zoning

Meskipun tidak secara eksplisit membagi daerah menjadi beberapa zona, pemerintah sebenarnya sudah memiliki peraturan yang secara substantif merupakan kebijakan zoning. SK Menperindag No. 107/1998 seperti yang disebutkan di atas mengatur bahwa pasar modern hanya dapat didirikan di:

- Ibukota propinsi atau di kab/kota yang menjadi ibukota propinsi
- Kab/kota yang perkembangan kota dan ekonominya dianggap sangat pesat

Peraturan Pemerintah (PP) No: 16/1997 tentang Waralaba dan Kepmenperindag No: 259/MPP/Kep/7/1997 juga mengatur bahwa *franchisor* tidak boleh menunjuk lebih dari satu *franchisee* di lokasi yang berdekatan untuk barang/jasa yang sama dengan merek sama.

Sekilas peraturan ini memang sangat “lentur”, karena tidak secara kaku mendefinisikan apa yang dimaksud dengan “perkembangan kota dan ekonomi sangat pesat” dan juga apa yang dimaksud dengan “lokasi yang berdekatan”. Ketentuan yang fleksibel ini di satu sisi membuatnya fleksibel terhadap berbagai dinamika di lapangan. Yang menjadi persoalan adalah, kelenturan ini pula yang bisa memicu terjadinya multi-interpretasi. Di era otonomi daerah, dimana kewenangan pemberian izin ada di tangan kabupaten/kota, penilaian terhadap perkembangan kab/kota dilakukan sendiri oleh daerah bersangkutan. Beberapa daerah bahkan telah melangkah lebih jauh dalam melakukan kebijakan zoning. Beberapa daerah telah mengeluarkan peraturan daerah (Perda) yang mengatur jarak minimal untuk pendirian pengecer besar yang baru.

Dari rincian tersebut, terlihat bahwa sebenarnya dari sisi substansi, kebijakan pemerintah sudah cukup lengkap, terlepas dari persoalan apakah kebijakan tersebut pada “arah yang benar” atau tidak. Yang sangat kurang adalah upaya untuk menjalankan peraturan itu sebagaimana mestinya. Sebagai contoh, jika peraturan yang ada bisa dijalankan, adanya pedagang besar/grosir yang juga memainkan fungsi sebagai pengecer mestinya tidak akan terjadi.

Di luar itu, ada beberapa masalah terkait dengan berbagai kebijakan pemerintah tersebut di atas, yaitu:

- Peraturan tentang perdagangan eceran cenderung terpisah-pisah, sehingga kurang informatif bagi pihak yang memerlukannya
- Peraturan yang ada sebagian besar merupakan Keputusan Menteri. Pada era otonomi daerah, efektivitas peraturan dalam bentuk Kepmen ini diragukan, karena beberapa daerah menganggap hanya ada tiga peraturan perundangan (di luar Tap MPR dan UUD) yang wajib diikuti, yaitu UU, PP dan Keppres. Dalam kondisi demikian, sangat mungkin terjadi kabupaten/kota mengeluarkan aturan tentang hal yang sama, tetapi tidak konsisten dengan Kepmen yang ada. Jika ini terjadi, tentu saja investor akan mengalami kebingungan.
- Berbagai peraturan yang ada mencampur-adukkan kegiatan perdagangan (pedagang besar, grosir, pedagang tradisional, pedagang pengecer, dsb) dengan lokasi perdagangan (pasar modern dan pasar tradisional). Pengertian pasar

modern dianggap identik, dan dipakai secara bergantian, dengan pedagang besar. Hal ini berpotensi menimbulkan kebingungan, termasuk bagi penentu kebijakan sendiri.

Bab 3.

Dampak Keberadaan Pengecer Besar

3.1. Informasi dari Pengecer Kecil

Bagian ini terutama ditujukan untuk menjawab pertanyaan: Apakah keberadaan pengecer besar memang berdampak negatif terhadap kinerja pengecer kecil? Studi tentang dampak keberadaan pengecer besar terhadap pengecer kecil pernah dilakukan oleh Taylor Nelson Sofres (TNS) di Hong Kong pada tahun 2002. Studi tersebut menggunakan responden (konsumen) panel yang diamati pada triwulan 1, 2 dan 3. Sementara itu komoditi yang diteliti adalah daging segar, *seafood* dan sayuran. Dampak keberadaan pengecer besar diukur dengan cara membandingkan *wet market* (pasar tradisional) dengan pasar modern. Hasil studi tersebut menunjukkan bahwa meskipun *wet market* tetap dominan dalam hal pangsa pasar, tetapi terjadi penurunan pangsa belanja konsumen ke *wet market*. Penurunan ini tidak disebabkan oleh berkurangnya jumlah konsumen, melainkan oleh berkurangnya nilai belanja ke pasar tradisional. Pemicunya adalah strategi pemasaran pasar modern (terutama melalui berbagai program diskon).

Temuan lapangan dalam studi ini menunjukkan bahwa lebih dari separuh (54%) responden pengecer kecil merasakan kehadiran pengecer besar tertentu mengakibatkan penurunan omzetnya. Jika dirinci menurut lokasi survai, maka terlihat bahwa pengecer kecil di kota besar cenderung merasakan dampak keberadaan pengecer besar dibandingkan di kota kecil. Hal ini ditunjukkan berdasarkan pengakuan pengecer kecil yang omzetnya turun menurut lokasi yakni, dimana persentase pengecer kecil yang omzetnya menurun menurut lokasi adalah sbb: Bekasi 39%, Karawang 41% dan Bandung 85%.

Dari sisi komoditi yang dijual, pengecer kecil yang menjual komoditi makanan atau bahan makanan merupakan yang paling sedikit yang terpengaruh oleh pengecer besar (44%). Hal ini kontras dengan yang terjadi untuk komoditi alat-alat listrik/elektronik, dimana 60% dari responden pengecer kecil yang menjual barang ini menyatakan mengalami penurunan omzet akibat kehadiran pengecer besar.

Sementara itu, meskipun persentase responden yang menyatakan adanya penurunan omzet tidak terlalu besar (55%), komoditi barang kebutuhan sehari-hari perlu diberi perhatian khusus. Dari sisi pengecer kecil, meskipun tidak ada data kuantitatif sejauh ini, pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa sebagian besar pengecer kecil bergerak di bidang penjualan barang kebutuhan sehari-hari. Hal ini terkait dengan pola konsumsi masyarakat, bahwa sebagian besar konsumsi mereka memang berupa barang-barang kebutuhan sehari-hari. Oleh

karena itu, penurunan omzet yang dialami oleh pengecer barang kebutuhan sehari-hari ini diduga melibatkan nilai penjualan yang relatif besar.

Tabel 3.1
 Persentase Responden Pengecer Kecil yang Mengalami Penurunan Omzet
 Menurut Kelompok Komoditi yang Dijual

Jenis komoditi yang dijual	Persentase Responden
Barang kebutuhan sehari-hari	55
Pakaian	53
Makanan/ bahan makanan	44
Alat listrik/elektronika	60
Total	54

Yang juga menarik untuk dilihat adalah jenis pengecer besar apakah yang dirasakan paling mengganggu omzet atau paling kuat oleh pengecer kecil. **Tabel 3.2** menunjukkan bahwa 80% responden pengecer kecil yang berada di sekitar minimarket modern menyatakan omzet mereka turun akibat kehadiran minimarket tersebut. Sementara itu, untuk kelompok pengecer besar lainnya, persentase pengecer kecil yang berada di sekitarnya yang menyatakan omzetnya turun adalah sekitar 50%. Hal ini menunjukkan, bahwa dari sisi kepentingan pengecer kecil, pengecer besar yang dianggap sebagai “pengganggu” mereka terutama adalah yang hadir dalam bentuk minimarket modern. Hal ini kemungkinan disebabkan minimarket tersebut berada di lingkungan permukiman yang berlokasi berdekatan dengan para pengecer kecil tersebut sehingga konsumen mempunyai alternatif untuk berbelanja untuk komoditi yang sama. Sementara itu, minimarket modern tersebut mempunyai keunggulan dalam harga (tanpa tawar menawar dan lebih murah), kenyamanan, dan kelengkapan barang yang dijual.

Tabel 3.2.
 Persentase Pengecer Kecil yang Mengalami Penurunan Omzet
 Menurut Jenis Pengecer Besar Pesaing

Jenis pengecer besar pesaing	Persentase pengecer kecil yang omzetnya turun
Supermarket (Hero, Matahari Supermarket, dsb)	49
Departement Store (Matahari, Ramayana, dsb)	54
Minimarket (Indomaret, Alfamart, dsb)	80

Tabel 3.3.
 Persentase Pengecer Kecil yang Mengalami Penurunan Omzet
 Menurut Jarak dengan Pengecer Besar Pesaing

Jarak ke pengecer besar	Persentase pengecer kecil yang omzetnya turun
<100 meter	38%
100 - <1000 meter	30%
1000 – 2000 meter	74%
> 2000 meter	n.a**

**Sampel terlalu kecil

Dari sisi jarak, ada dugaan bahwa semakin dekat jarak pengecer kecil ke pengecer besar, semakin besar dampak negatif yang dirasakan oleh pengecer kecil akibat kehadiran pengecer besar. Tabel 3.3 menunjukkan bahwa dugaan tersebut tidak didukung oleh kenyataan di lapangan. Pengecer kecil yang berdekatan dengan pengecer besar (berjarak kurang dari 1 km), proporsi yang mengalami penurunan omzet ternyata lebih kecil dibandingkan dengan yang jaraknya antara 1-2 km. Kelompok terakhir inilah yang ternyata paling banyak merasakan dampak negatif akibat kehadiran pengecer besar. Pengamatan di lapangan memang menunjukkan, bahwa cukup banyak pengecer kecil yang berdekatan dengan pengecer besar yang berlokasi di pasar modern justru menikmati *spillover effect*, yakni tingginya pengunjung pasar modern yang juga berimbas pada kenaikan konsumen pengecer-pengecer kecil di sekitar lokasi pengecer besar (pasar modern). Argumentasi itu juga yang menjelaskan mengapa minimarket modern banyak memberikan dampak negatif, karena *spillover effect* yang diciptakannya sangat kecil (karena lokasinya bukan pasar modern).

Secara keseluruhan, rata-rata penurunan omzet yang dilaporkan oleh responden pengecer kecil adalah sekitar 43%. Jika dirinci menurut jenis barang yang dijual, maka terlihat penurunan terbesar dialami oleh komoditi pakaian, sedangkan yang terendah adalah makanan/bahan makanan sebesar 30% (lihat **Tabel 3.4**). Temuan ini memberikan klarifikasi bahwa proporsi pengecer kecil yang mengalami penurunan omzet memiliki pola yang berbeda dengan persentase penurunan omzet yang dialami. Oleh karena itu, dalam pengukuran dampak kehadiran pengecer besar, dua hal ini harus dipertimbangkan. Temuan ini juga menguatkan indikasi bahwa untuk pihak-pihak yang *concern* dengan pengecer kecil, perhatian mesti diarahkan kepada mereka yang bergerak di komoditi kebutuhan sehari-hari. Meskipun persentase penurunannya bukan yang terbesar (44%), tetapi pelaku bisnis di

komoditi sangat besar, sehingga total *loss* yang dialami oleh pengecer kecil di bidang ini diperkirakan cukup besar.

Tabel 3.4.
Rata-rata Persentase Penurunan Omzet Pengecer Kecil
Menurut Jenis Barang yang Dijual

Jenis komoditi yang dijual	Persentase Penurunan Omzet
Barang kebutuhan sehari-hari	44
Pakaian	49
Makanan/ bahan makanan	30
Alat listrik/elektronika	42

Jika dilihat lebih spesifik, barang kebutuhan sehari-hari yang menurut pengecer kecil terkena dampak atas keberadaan pengecer besar meliputi beras, sabun/deterjen, telur, minyak goreng, mie, susu, rokok, minuman ringan, pasta gigi dan makanan ringan. Artinya, jika terjadi penurunan omzet di kalangan pengecer kecil, tidak selalu penurunan itu terjadi untuk semua item barang yang mereka jual.

Berbeda dengan hasil studi TNS di Hongkong yang menyimpulkan penurunan pangsa pasar tradisional disebabkan bukan oleh penurunan jumlah pembeli, melainkan oleh penurunan nilai belanja konsumen ke pengecer tradisional. Dalam studi ini, penurunan omzet akibat **jumlah pembeli turun** dinyatakan oleh 65% dari total responden pengecer kecil, sedangkan penurunan omzet akibat **nilai belanja konsumen turun** dinyatakan oleh 55% dari total responden pengecer kecil. Hal ini menunjukkan penyebab penurunan omzet bukan hanya disebabkan nilai belanja setiap konsumen ke pengecer kecil turun, tetapi juga oleh penurunan jumlah konsumen yang berbelanja ke pengecer kecil.

Dari paparan di atas, untuk sementara berdasarkan informasi yang diperoleh dari pengecer kecil bisa ditarik kesimpulan bahwa:

- Kehadiran pengecer besar, terutama berupa mini market, menyebabkan penurunan omzet pengecer kecil
- Penurunan omzet pengecer kecil secara keseluruhan adalah sekitar 20%⁴
- Penurunan terjadi akibat penurunan jumlah konsumen dan penurunan nilai pembelian

Informasi tentang penurunan omzet ini perlu di-*cross check* dengan konsumen, untuk kemudian dilihat apakah penurunan omzet yang dialami oleh pengecer kecil tersebut memang

⁴ Diperoleh dari perkalian antara 40% (rata-rata penurunan omzet yang dilaporkan pengecer kecil) dengan 54% (pengecer kecil yang menyatakan omzetnya turun akibat pengecer besar).

disebabkan oleh perubahan pola belanja konsumen (bergeser dari pengecer kecil ke pengecer besar), atau terjadi penurunan daya beli secara keseluruhan, atau kombinasi keduanya

Selain itu, perlu juga dicatat bahwa melalui pengamatan di lapangan, terlihat bahwa mulai banyak pengecer kecil yang mengadopsi teknologi pengecer besar seperti papan diskon di depan toko, penataan *layout* toko, label harga, *delivery service* (barang di antar ke konsumen) dsb. Hal itu menunjukkan bahwa ada dampak positif berupa alih teknologi dari pengecer besar ke pengecer kecil, meskipun hal ini belum tentu diakui secara eksplisit oleh para pengecer kecil.

3.2. Informasi dari Konsumen

Tabel 3.5 memberi gambaran tentang pola belanja konsumen. Tabel tersebut menunjukkan bahwa secara umum konsumen membelanjakan pendapatannya lebih besar proporsinya ke pengecer besar dibandingkan pengecer kecil. Hal ini berbeda dengan beberapa survei lain yang menyatakan bahwa pangsa belanja ke pengecer besar dibandingkan dengan pengecer kecil adaah 75:25, artinya sebagian besar uang konsumen dialokasikan ke pengecer kecil (tradisional). Kemungkinan besar, hal ini dipengaruhi lokasi studi. Dibandingkan dengan kondisi Indonesia secara keseluruhan, tiga lokasi studi ini termasuk kota yang relatif besar. Sementara itu, pengecer besar memang terkonsentrasi di kota-kota yang relatif besar, sehingga besar kemungkinan pola belanja yang terekam dalam studi ini merupakan pola belanja “orang kota”.

Tabel 3.5
Rata-rata Nilai Belanja Konsumen (Rp) per Bulan
Menurut Tempat Belanja dan Lokasi Survei

Tujuan Belanja	Bekasi	Karawang	Bandung	Seluruh Kota
Pengecer besar	273.615	295.800	212.500	260.491
Pengecer kecil	352.742	245.020	169.643	233.364

Tabel 3.6.
Alasan Pemilihan Tempat Belanja oleh Konsumen
ke Pengecer Besar dan Pengecer Kecil (%)

Alasan Belanja	Ke Pengecer Besar		Ke Pengecer Kecil	
	Ya	Tidak	Ya	Tidak
Harga lebih murah	47	53	34	66
Lebih nyaman	58	42	0	100
Barang tersedia lengkap	42	58	0	100
Lokasi dekat rumah	51	49	74	26

Sementara itu **Tabel 3.6** memberikan gambaran tentang pertimbangan yang dipakai konsumen dalam menentukan tempat berbelanja. Tabel menunjukkan bahwa alasan pemilihan berbelanja ke pengecer besar adalah karena harga (lebih murah), kenyamanan berbelanja, kelengkapan barang tersedia (lebih lengkap), dan juga oleh lokasi (dekat rumah). Sementara itu, konsumen yang berbelanja ke pengecer kecil beralasan harga lebih murah dan lokasi dekat rumah. Terlihat bahwa banyak motif yang digunakan oleh konsumen untuk berbelanja ke pengecer besar. Dari sisi konsumen, keunggulan pengecer kecil hanya kalau mereka lebih dekat dengan tempat tinggal. Hal ini merupakan indikasi awal, bahwa ketika pengecer besar muncul, maka ada potensi yang cukup besar bagi terjadi pergeseran pola belanja dari pengecer kecil ke pengecer besar.

Yang cukup menarik untuk dicermati adalah perbedaan harga antara pengecer besar dengan pengecer kecil untuk melihat seberapa signifikan pengaruh variabel harga dalam mengubah pola belanja konsumen. **Tabel 3.7** menunjukkan bahwa perbedaan harga (memang) tergantung pada jenis barang yang dibeli oleh konsumen. Untuk minuman kaleng (*soft drink*) pengecer kecil bahwa menjual sampai dengan Rp 1.000,- lebih mahal dibandingkan dengan harga jual pengecer besar. Hal ini menunjukkan, bahwa kalau pun terjadi perubahan pola belanja di kalangan konsumen, maka perubahan tersebut memang terjadi karena didasari oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomi yang rasional.

Tabel 3.7
Selisih Harga Barang di Pengecer Kecil dengan Pengecer Besar
untuk Kasus Harga di Pengecer Kecil Lebih Tinggi

Jenis Barang	Selisih Harga
Gula pasir	Rp. 50,-/kg
Mie	Rp. 50,- s/d Rp. 100,- per bungkus
Minuman ringan	Rp. 200,-/botol atau Rp.1000,-/kaleng
Minyak goreng	Rp. 50,- liter
Rokok	Rp. 100,-/ bungkus
Sabun deterjen	Rp. 300,-/ kg
Snack	Rp. 500,-/ bungkus
Susu	Rp. 600,-/ bungkus 400 gr
Telur	Rp. 300/ kg

Seperti dikemukakan sebelumnya, tujuan utama observasi kepada responden konsumen adalah untuk mengkonfirmasi apakah penurunan omzet yang dialami oleh pengecer kecil disebabkan oleh perubahan pola konsumen (artinya: memang karena adanya

pengecer besar) ataupun karena penurunan daya beli konsumen secara umum. Hal itu bisa diidentifikasi melalui pengamatan terhadap nilai belanja dan pangsa belanja konsumen ke pengecer besar dan ke pengecer kecil. Hasil pengamatan tersebut bisa dilihat dalam **Tabel 3.8**.

Tabel 3.8 menunjukkan bahwa untuk komoditi beras, minuman ringan dan rokok (yang dilaporkan oleh pengecer kecil mengalami penurunan omzet akibat adanya pengecer besar) ternyata proporsi belanja konsumen ke pengecer kecil tetap, meskipun nilai belanjanya turun. Ini artinya, penurunan omzet yang dialami oleh pengecer kecil untuk kelompok komoditi tersebut **bukan** disebabkan oleh keberadaan pengecer besar, melainkan karena adanya penurunan daya beli konsumen atau mungkin juga penurunan alokasi belanja untuk komoditi tersebut.

Tabel 3.8
Hasil Analisis Pola Belanja Konsumen Terhadap Barang
yang Dilaporkan Pengecer Kecil Mengalami Penurunan Omzet

Komoditi/kelompok komoditi	Pola belanja sebelum dan sesudah ada pengecer besar
Sabun/deterjen, minyak goreng, mie, pasta gigi, alat listrik/elektronik, pakaian	Proporsi belanja ke pengecer kecil turun, nilai belanja turun
Telur	Proporsi belanja ke pengecer kecil naik, nilai belanja turun
Makanan ringan	Proporsi belanja ke pengecer kecil turun, nilai belanja tetap
Beras, minuman ringan, rokok	Proporsi belanja ke pengecer kecil tetap, nilai belanja turun

Hal serupa terjadi untuk komoditi telur. Nilai belanja konsumen untuk komoditi telur ke pengecer kecil memang turun, tetapi proporsi belanja untuk komoditi tersebut ke pengecer kecil sebenarnya naik. Artinya, penurunan omzet telur yang dialami oleh pengecer kecil juga **bukan** disebabkan oleh perubahan pola belanja konsumen akibat adanya pengecer besar.

Perubahan pola konsumsi yang kemungkinan disebabkan kehadiran pengecer besar terjadi pada komoditi sabun/deterjen, minyak goreng, mie, pasta gigi, alat listrik/elektronik, pakaian dan makanan ringan. Hal ini dicirikan dengan adanya proporsi belanja ke pengecer kecil turun sementara nilai belanja ke pengecer kecil turun atau tetap. Poin terpenting dari

temuan ini adalah bahwa tidak semua “klaim” pengecer kecil tentang penurunan omzet bisa dikaitkan dengan keberadaan pengecer besar.

Pada gilirannya, hal ini akan meng-“koreksi” perkiraan persentase penurunan omzet yang dilaporkan oleh para pengecer kecil. Berdasarkan data sekunder, proporsi untuk belanja kelompok komoditi yang dipercaya mengalami dampak akibat kehadiran pengecer besar tidak lebih 20%. Dengan demikian, perkiraan proporsi penurunan omzet yang benar-benar disebabkan pengecer besar adalah sekitar 4%. Angka ini berasal dari perkalian *share* belanja masyarakat untuk komoditi yang disebabkan kehadiran pengecer besar (20%) dengan perkalian antara persentase pengecer kecil yang menurun omzetnya (54%) dengan rata-rata penurunan omzet (40%).

Jika perhatian diarahkan pada pola belanja konsumen menurut strata pendapatan (dalam hal ini, responden konsumen dibagi menjadi empat kuartil), maka terlihat bahwa penurunan belanja ke pengecer kecil yang terbesar dilakukan oleh kelompok pendapatan 3 (menengah ke atas). Hal ini menunjukkan bahwa perubahan pola konsumsi yang semula berbelanja (sebagian besar) ke pengecer kecil kemudian beralih kepada pengecer besar, cenderung dilakukan oleh kelompok masyarakat yang berpendapatan menengah atas. Kelompok masyarakat yang berpendapatan rendah (kelompok 1) dan berpendapatan menengah rendah (kelompok 2) tetap berbelanja ke pengecer kecil. Sementara itu, kelompok atas (kelompok 4) memang sejak awal cenderung berbelanja ke pengecer besar. Kenyataan ini menjadi penjelasan tambahan mengapa penurunan omzet pengecer kecil akibat kehadiran pengecer besar tidak sebesar yang diduga sebelumnya, karena memang tidak melibatkan seluruh konsumen dari berbagai strata pendapatan.

3.3. Informasi Lain

Kehadiran pengecer besar tidak hanya memberikan dampak buruk berupa turunnya kinerja usaha pengecer kecil. Selain alih teknologi seperti disebutkan di bagian terdahulu, kehadiran beberapa pengecer besar manfaat lain yakni memberi peluang usaha lebih besar kepada *supplier*. Kebijakan pengecer besar untuk melibatkan *supplier* domestik, khususnya yang bergerak di bidang agribisnis, merupakan salah satunya. Sebagai ilustrasi, seorang *supplier* produk pertanian di Bandung hanya perlu memasok barang ke salah satu cabang Matahari di Bandung, barang tersebut sudah tersebar hampir di seluruh cabang Matahari di Jawa Barat. Sistem pembayaran konsinyasi yang dituding banyak pihak sebagai merugikan *supplier* ternyata tidak terlalu dipermasalahkan oleh para *supplier*. Konsinyasi memang memberikan beban bagi keuangan perusahaan, tetapi memberi “jaminan” bahwa barang bisa

dipasok secara terus-menerus. Sebaliknya, sistem “beli putus” menguntungkan dari sisi finansial, tetapi tidak memberikan jaminan akan adanya pembelian pada periode selanjutnya.

Pengecer besar, khususnya pengecer besar asing yang memiliki jaringan di luar negeri juga membantu suppler Indonesia untuk melakukan ekspor. Sebagai ilustrasi, pada tahun 2002 nilai ekspor produk *furniture* melalui jaringan hypermarket Carrefour adalah sekitar 5,2 juta dollar AS, sedangkan untuk produk alas kaki, kerajinan dan deterjen mencapai 2,5 juta dollar, sama dengan nilai ekspor produk pertanian melalui jaringan yang sama.

3.4. Sintesis tentang Dampak Keberadaan Pengecer Besar

Berdasarkan informasi yang dikumpulkan dari pengecer kecil, konsumen dan juga informasi lain, bisa disimpulkan bahwa:

- Penurunan omzet yang dialami oleh pengecer kecil tidak seluruhnya disebabkan oleh pengecer besar, tetapi juga oleh penurunan daya beli konsumen dan persaingan antar pengecer kecil.
- Persentase penurunan omzet pengecer kecil secara keseluruhan yang benar-benar disebabkan oleh keberadaan pengecer besar adalah sekitar 4 %.
- Alasan konsumen memilih berbelanja ke pengecer besar bukan hanya harga tetapi juga kenyamanan. Jadi konsumen juga menikmati benefit lain yakni *non-price benefit* dengan kehadiran pengecer besar.
- Kehadiran pengecer besar memberikan peluang bisnis yang cukup besar bagi para *supplier* domestik

Hasil akhir dari studi *cost benefit* ini bertujuan untuk mengidentifikasi *net benefit* keberadaan pengecer besar terhadap keseluruhan aktor pelaku dari sistem perdagangan ritel. Bagi pengecer kecil, teridentifikasi adanya net benefit negatif berupa penurunan omzet yang “berpindah” ke pengecer besar (sehingga pengecer besar mengalami *net benefit* positif) akibat perubahan pola pola belanja konsumen. Namun apabila dilihat pada aktor pelaku lain, teridentifikasi *net benefit* positif seperti keuntungan dari pengecer besar, peningkatan omzet *supplier* dan *consumer surplus* yang dinikmati konsumen. Dengan demikian, secara keseluruhan studi ini menarik kesimpulan bahwa *net benefit* untuk keseluruhan agen akibat adanya pengecer besar adalah bernilai positif.

Bab 4.

Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan berbagai temuan dan analisis seperti yang dikemukakan di bab terdahulu, dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Persaingan dalam bisnis ritel di Indonesia tidak secara sederhana dapat digambarkan sebagai “yang besar memakan yang kecil”. Persaingan terjadi antara yang besar dengan yang besar, yang kecil dengan yang kecil, dan yang besar dengan yang kecil. Persaingan dirasakan semakin berat oleh para pengecer kecil karena masuknya pengecer besar melalui minimarket modern. Minimarket bisa masuk ke wilayah persaingan pengecer kecil, karena peraturan yang ada sulit untuk diterapkan bagi minimarket modern (karena sifat minimarket modern yang berada pada “wilayah abu-abu” antara pengecer kecil dengan pengecer besar). Di samping itu, minimarket modern masuk ke wilayah persaingan pengecer kecil akibat tidak konsistennya kebijakan tata ruang dan/atau peruntukan lahan.
2. Persaingan dalam bisnis ritel diwarnai oleh gejala persaingan tidak sehat, karena dipicu oleh tidak efektifnya kebijakan pemerintah. Gejala persaingan tidak sehat tersebut antara lain adalah adanya grosir/pedagang besar yang juga memainkan peran sebagai pengecer. Gejala lain adalah masuknya minimarket modern di lokasi yang sebenarnya merupakan lokasi perumahan. Untuk rumah tangga yang membuka usaha di rumah, masih bisa ditolerir (karena masih ada orang yang tinggal di sana), tetapi untuk minimarket modern (yang benar-benar hanya merupakan tempat usaha) hal ini merupakan pelanggaran yang bisa dikategorikan sebagai sumber persaingan tidak sehat.
3. Meskipun memberikan dampak negatif bagi pengecer kecil, keberadaan pengecer besar secara sosial memberikan dampak positif bagi konsumen dan supplier. Secara keseluruhan dampak keberadaan pengecer besar adalah positif.
4. Dampak negatif kehadiran pengecer besar berupa penurunan omzet penjualan pengecer kecil tidak sebesar yang dilaporkan oleh para pengecer kecil, karena sebagian di antara penurunan omzet tersebut disebabkan oleh penurunan daya beli konsumen dan juga oleh adanya persaingan antar pengecer kecil sendiri. Penurunan omzet pengecer kecil secara keseluruhan yang benar-benar diakibatkan oleh keberadaan pengecer besar diestimasi hanya sekitar 4%. Perlu juga dicatat,

bahwa penurunan omzet sebesar itu beralih menjadi kenaikan omzet bagi pengecer besar, sehingga persoalannya lebih kepada persoalan distribusi.

5. Kehadiran pengecer besar juga memberikan dampak positif bagi sebagian pengecer kecil dalam bentuk alih teknologi (meskipun hal ini tidak selalu dikemukakan secara eksplisit oleh pengecer kecil) dan *spillover effect* bagi pengecer kecil yang berlokasi di dekat pasar modern dimana pengecer besar berada.

4.2. Rekomendasi Kebijakan

Berkaitan dengan beberapa temuan penting tersebut di atas, rekomendasi kebijakan yang diajukan adalah sbb:

1. Pada tahap awal, pemerintah sebaiknya berkonsentrasi untuk membangun sebuah persaingan yang sehat dalam bisnis perdagangan eceran di Indonesia. Untuk itu, yang perlu dilakukan adalah menjalankan peraturan yang ada secara konsisten, khususnya untuk menghindari terjadinya tumpang tindih antara fungsi grosir/pedagang besar dengan pedagang eceran serta mencegah terjadinya pelanggaran peruntukan lahan.
2. Pemerintah sebaiknya segera menyusun kebijakan yang komprehensif (dalam sebuah dokumen, tidak terpisah-pisah) tentang perdagangan eceran di Indonesia. Kebijakan tersebut paling tidak berisi aturan tentang: (a) pendefinisian atau pengelompokan usaha perdagangan dengan mempertimbangkan dinamika yang ada, khususnya terkait dengan kemunculan minimarket modern, (b) pengaturan perizinan bagi pengecer, khususnya pengecer besar dan/atau asing, (c) pengaturan umum tentang zoning yang bisa dikaitkan dengan mekanisme perizinan usaha perdagangan eceran modern, dan (d) aturan tentang hal-hal yang dilarang untuk dilakukan dalam persaingan bisnis perdagangan eceran yang konsisten dan saling melengkapi dengan UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
3. Dengan rambu-rambu yang sudah dibuat tersebut, kebijakan umum yang perlu diambil adalah mempersilakan investor (baik asing maupun domestik) untuk “bermain” dalam bisnis ritel di Indonesia dengan syarat harus tetap berada dalam koridor persaingan yang diatur oleh pemerintah seperti tersebut dalam butir (2). Hal ini perlu dilakukan, karena kehadiran pengecer besar secara keseluruhan berdampak positif bagi perekonomian, sehingga yang perlu dilakukan adalah

meminimalkan dampak negatif (terutama yang dipicu oleh persaingan yang tidak sehat), bukan menghambat pertumbuhan pengecer besar/modern.

4. Jika orientasi kebijakan pemerintah memang melindungi pengecer kecil, bisa saja diambil kebijakan yang pada intinya menghambat pertumbuhan pengecer besar. Akan tetapi, jika kebijakan ini yang dipilih, harus disadari bahwa hal itu menimbulkan *cost* berupa kerugian yang diderita (paling tidak) oleh para konsumen dan *supplier*.
5. Salah satu persoalan yang inheren dengan skala usaha pengecer kecil adalah rendahnya kemampuan untuk membeli barang (dan pada gilirannya menjual barang) dengan harga murah. Hal ini bisa dipecahkan antara lain dengan mendorong para pengecer kecil untuk membangun asosiasi yang tangguh. Asosiasi pengecer kecil yang tangguh bukan hanya memecahkan persoalan skala, tetapi juga memberikan posisi rebut tawar (*bargaining position*) yang lebih kuat ketika harus berhadapan dengan pihak lain, khususnya pengecer besar.
6. Setiap mengambil sebuah kebijakan, sebaiknya pemerintah selalu menggunakan analisis *cost-benefit*, sehingga setiap keputusan yang diambil memiliki pertimbangan yang jelas, rasional serta bisa dipertanggungjawabkan.